

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW DOTYCZĄCE PROJEKTU
USTAWY O ZMIANIE USTAWY O OCHRONIE ZDROWIA PRZED NASTĘPSTWAMI UŻYWANIA
TYTONIU I WYROBÓW TYTONIOWYCH Z DNIA 24 CZERWCA 2015 ROKU**

Uwagi ogólne

Podstawowym celem omawianego projektu jest, według zapewnień projektodawcy, wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 roku w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE. Po analizie merytorycznej treści projektu, zauważyć należy jednak, że zakres proponowanych regulacji przynajmniej kilkakrotnie wykracza poza ramy wytyczone przez implementowaną dyrektywę, a część przepisów jest niekompletna, w niektórych miejscach budząc poważne wątpliwości. Skrytykować należy również opieszałość, z jaką projektodawca przystąpił do transpozycji dyrektywy. Od 3 kwietnia 2014 roku do 24 czerwca 2015 roku upłynęło prawie piętnaście miesięcy, zatem odpowiedni projekt można było przygotować o wiele wcześniej, dając branży tytoniowej nieco więcej czasu na dostosowanie produkcji do nowych wymogów. W kontekście bardzo bliskiego terminu wejścia w życie nowych przepisów (co do zasady jest to 20 maja 2016 roku), omawiana powolność projektodawcy może spowodować daleko idące komplikacje, ponieważ branża tytoniowa może nie zdążyć z dostosowaniem produkcji. Wziąwszy pod uwagę fakt, że omawiany projekt jest na wczesnym etapie procedowania, a bieżąca kadencja Sejmu kończy się, sytuacja wygląda fatalnie. Co więcej, maszyny używane przy produkcji paczek wyrobów tytoniowych są skomplikowanymi konstrukcjami, wytwarzanymi w oparciu o konkretne specyfikacje. Proces dostosowywania ich do nowych wymagań będzie długi i kosztowny (skala związanych z tym inwestycji w Polsce wyniesie kilkaset milionów złotych), a wciąż nie wiadomo jakie te wymagania konkretnie będą. Bardzo ważny jest zatem czas, stąd celem ustawodawcy musi być jak najszybsze przeprowadzenie procesu legislacyjnego w

odniesieniu do proponowanych zmian – nowa ustawa powinna bezwzględnie zostać uchwalona jeszcze w tej kadencji sejm.

Jeśli chodzi o ocenę ogólną projektu, to wypada zaaprobować go, z poważnymi uwagami, w tej części, w której istotnie wprowadza on przepisy implementowanej dyrektywy do polskiego porządku prawnego, natomiast te elementy treści zaproponowanego aktu, które wykraczają poza zarysowany obręb, ocenić należy negatywnie.

Uwagi szczegółowe

W szczególności krytycznie należy ocenić fakt, że w przedmiotowym projekcie nie zawarto szczegółowych informacji dotyczących rozmiarów, treści i formy ostrzeżeń zdrowotnych widniejących na opakowaniach jednostkowych i zbiorczych wyrobów tytoniowych, mimo że regulacje te znajdują się zarówno w tekście implementowanej dyrektywy, jak i, w części dotyczącej rozmiaru, w obecnie obowiązującej ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych w obecnym kształcie (konkretnie w art. 9). Kompletnie niezrozumiały jest zatem pomysł projektodawcy, by w miejsce konkretnego unormowania ustawowego w wyżej wymienionym zakresie (przede wszystkim chodzi tu o rozmiary ostrzeżeń), wprowadzić delegację dla Ministra Zdrowia do wydania odpowiedniego rozporządzenia. Jest to kluczowa wada zaprezentowanego projektu. Powoduje ona bowiem dwojaki skutek. Po pierwsze, rozpoczęcie przystosowania produkcji do nowych wymagań staje się w takim stanie rzeczy w zasadzie niemożliwe. Po drugie, przekazanie ww. kompetencji w ręce Ministra Zdrowia, który samodzielnie decydować będzie o obowiązującej w tym zakresie regulacji, powoduje że wymagania dot. rozmiarów ostrzeżeń na opakowaniach jednostkowych i zbiorczych wyrobów tytoniowych mogą zmieniać się często i w sposób nieprzewidywalny, a więc, z punktu widzenia producentów wyrobów tytoniowych, zmniejszony zostaje poziom bezpieczeństwa prawnego. Proponuje się zatem, by w treści projektu uwzględnić wszelkie wymienione w implementowanej dyrektywie wymagania dotyczące opakowań i ostrzeżeń na nich, odnośnie wszystkich rodzajów towarów, których dotyczy

dyrektywa (papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, inne wyroby tytoniowe do palenia, wyroby tytoniowe bezdymne, wyroby ziołowe do palenia, papierosy elektroniczne oraz pojemniki zapasowe). Ponadto, projekt powinien przewidywać również skorzystanie z dostępnych w dyrektywie przepisów, a w szczególności wprowadzenie na podstawie art. 10 ust. 1 lit. e przejściowego (do 20 maja 2019 roku) zezwolenia na umiejscowienie mieszanego ostrzeżenia zdrowotnego, na opakowaniach wyrobów tytoniowych do palenia, poniżej znaku akcyzy, na tylnej płaszczyźnie tych opakowań. Dopiero wówczas projektowana regulacja, w zakresie ostrzeżeń i opakowań, stanie się kompletna i wystarczająca, by producenci mogli przystąpić do dostosowywania maszyn i fabryk do nowych wymogów.

Drugą najpoważniejszą wadą zaprezentowanego projektu są przepisy, które wychodzą poza ramy regulacji wytyczone implementowaną dyrektywą, czyli, innymi słowy, nakładają na polski rynek i rodzimych producentów większy, dalej idący rygor, niż wymaga tego akt prawa UE. Jest to szczególnie istotne w kontekście uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 roku w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze regulacje 2015”, ponieważ jednym z założeń rzeczonoego programu jest „wdrażanie dyrektyw unijnych bez tzw. gold – plating (czyli „dokładania” przepisów ponad minimum wyznaczone przez UE)” (cyt. za <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-programu-lepsze-regulacje-2015-przedlozona.html>). Przykładem takiej regulacji jest propozycja uchylecia art. 2 pkt 6 nowelizowanej ustawy, zawierającego definicję „informacji o wyrobach tytoniowych”. Zdaniem projektodawcy, „zmiana ta jest konsekwencją przepisów dyrektywy dotyczących reklamy i prezentacji wyrobów tytoniowych (art. 13 ust. 1 lit. a dyrektywy)”. Wydaje się, że przed postawieniem takiej tezy, projektodawca winien skonfrontować ze sobą treść rzeczonych przepisów. Zgodnie z przytoczonym art. 13 ust. 1 lit. a dyrektywy, etykietowane opakowania (jednostkowe i zbiorcze), ani wyroby tytoniowe, nie mogą zawierać jakiegokolwiek elementu lub cechy, które promują wyrób tytoniowy lub zachęcają do jego spożycia, m.in. stwarzając błędne wrażenie co do jego cech. Zawarta w przepisie art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, definicja „informacji o wyrobach tytoniowych”, stanowi z kolei, że informacją taką jest

„informacja o markach wyrobów tytoniowych oraz o zawartości substancji szkodliwych, **nie zawierająca przekazu zachęcającego do zakupu lub używania wyrobów tytoniowych**, umieszczona **wyłącznie w punktach sprzedaży tych wyrobów**”. Nie sposób dostrzec w tej definicji treści sprzecznych z przytoczonym przez projektodawcę przepisem dyrektywy. Dodatkowo art. 13 dyrektywy odnosi się wyłącznie do opakowań, zatem nie ma żadnego odniesienia do informacji zawartych obecnie w art. 2 pkt 6 ustawy.

Drugim zagadnieniem, co do którego projektodawca przewidział bardziej rygorystyczne przepisy, niż wynikałoby to z dyrektywy, jest kwestia sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość. W proponowanym art. 7f ustanawia się zakaz takiej sprzedaży, w tym transgranicznej sprzedaży na odległość. W uzasadnieniu do projektu przeczytać można, że decyzja o wprowadzeniu tej regulacji do polskiego porządku prawnego, wynika z zawartego w dyrektywie prawa do ustanowienia takiego zakazu. Wystarczy jednak zapoznać się z art. 18 ust. 1 dyrektywy, by dowiedzieć się, że państwom członkowskim pozostawiono możliwość wprowadzenia zakazu transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych konsumentom na odległość. O wewnątrz krajowej sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość nie ma w dyrektywie mowy, a zatem jej zakaz jest jedynie przejawem woli projektodawcy, który nieuczciwie próbuje uzasadniać swoje stanowisko treścią unijnego aktu normatywnego. Ponadto zaznaczyć należy, że przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą wyrobów tytoniowych na odległość (przez Internet), są w większości podmiotami z sektora MSP, który powinien być szczególnym obiektem troski i uwagi ustawodawcy, choćby ze względu na niebagatelną rolę, jaką odgrywa w strukturze polskiej gospodarki. Zmiany tego rodzaju, co omawiana, z reguły najmocniej uderzają właśnie w małe i średnie przedsiębiorstwa, niezrozumiała jest zatem intencja przyświecająca projektodawcy przy konstruowaniu tej regulacji.

W zakresie wymienionych powyżej dwóch zagadnień, proponuje się co następuje: zrezygnować z uchylania art. 2 pkt 6 ustawy (oraz uzupełnić definicję, czyniąc ją odnośną również wobec papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych), oraz zachować możliwość sprzedaży internetowej wyrobów tytoniowych, przy wprowadzeniu odpowiednich procedur związanych z zakazem sprzedaży tychże wyrobów osobom niepełnoletnim.

Projekt w proponowanym kształcie zakłada nałożenie na importerów i producentów wyrobów tytoniowych szeregu nowych obowiązków i dodatkowych kosztów. Oczywiście wynikają one z implementacji przepisów dyrektywy, jednak projekt nie przewiduje żadnych gwarancji, czy zabezpieczeń dla przedsiębiorców branży tytoniowej, związanych choćby z częstotliwością kontroli przeprowadzanych przez inspektorów w konkretnych sprawach. Z racji na wysokie koszty obciążające producentów i importerów wyrobów tytoniowych z tytułu omawianej nowelizacji, projektodawca powinien zadbać o wprowadzenie do konstruowanego tekstu przepisów mających na celu ograniczenie tychże negatywnych skutków wprowadzanych zmian.

Nawiązując do problemu poruszanego na samym początku komentarza, duże wątpliwości budzi czas, jaki projektodawca przewidział dla przedsiębiorców na przystosowanie się do wymogów nowych regulacji. Żeby na rynku pozostały wyroby zgodne z nowymi przepisami, producenci będą musieli poświęcić dużo środków i czasu na dostosowanie maszyn. Szacuje się ponadto, że hurtownicy i detaliści dysponują ok. 150 – 200 milionami paczek wyrobów tytoniowych zapasów, o łącznej wartości ponad 2 miliardów złotych. Niewyprzedanie nawet drobnej części towaru, może spowodować istotne straty dla sektora tytoniowego w Polsce. Tymczasem produkcja wyrobów na dzisiejszych zasadach, ma trwać wg projektu maksymalnie do 20 maja 2016 roku, co wydaje się terminem niemożliwym do realizacji a a możliwość wyprzedazy do 20 maja 2017 roku. Apelujemy o wydłużenie okresów przejściowych oraz ze względu na już zaistniałe opóźnienia danie uczestnikom rynku tytoniowego większej elastyczności na przystosowanie się do nowych przepisów poprzez całkowite usuwanie terminu na dostosowanie produkcji a pozostawienie jedynie przepisu mówiącego o tym, kiedy na rynku mają być tylko opakowania zgodne z nową dyrektywą.

Ze względu na rolę Polski jako kraju o szczególnym znaczeniu sektora tytoniowego, apelujemy również o podjęcie działań na poziomie Parlamentu Europejskiego, celem wystosowania do Komisji Europejskiej odpowiedniego wniosku o wydanie aktu, którego skutkiem byłoby przedłużenie terminu implementacji dyrektywy w ww. zakresie. Problemy z dostosowaniem produkcji do nowych wymogów w przewidzianym obecnie czasie, zauważają również duńscy

producenci¹, zatem osiągnięcie konsensusu na forum Parlamentu Europejskiego wydaje się być realną możliwością.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że o ile kwestia konieczności pilnej implementacji tzw. dyrektywy tytoniowej jest poza wszelką dyskusją, o tyle ujemnie ocenić należy opieszałość projektodawcy w konstruowaniu regulacji mających transponować ww. przepisy do polskiego porządku prawnego. Treść tychże regulacji również zawiera elementy zasługujące na stanowczą krytykę. Wydaje się, że omawiane zagadnienie powinno cieszyć się szczególną uwagą, zarówno projektodawcy, jak i opinii publicznej, choćby z racji na fakt, iż polska branża tytoniowa zatrudnia ponad pół miliona osób i generuje ok. 23 miliardów złotych wpływów budżetowych rocznie. Stanowi zatem istotny komponent krajowej gospodarki, stąd też regulacje jej dotyczące, powinny być projektowane ze starannością.

Warszawa, 03.08.2015



Marcin Nowacki
Wiceprezes ZPP

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2015-000858+0+DOC+XML+V0//EN>